

Fakten zur Überbelegung im Strafvollzug und Wege zur Reduzierung von Gefangeneneraten

■ Frieder Dünkel und Bernd Geng

Seit Anfang der 90er Jahre ist die Überbelegung im Strafvollzug zu einem Dauerthema geworden. Obwohl die Länder mit massiven Neubauprogrammen Abhilfe zu schaffen suchen, ist die Situation gegenwärtig angesichts der Auswirkungen der Gesetzesreformen von 1998 noch bedrückender als zuvor. Der Beitrag zeigt die durchaus differenziert zu sehende Situation in den Bundesländern und Vollzugsformen sowie Wege aus dem Dilemma auf. Leider hat es den Anschein, dass die Politik der Entwicklung hilflos gegenübersteht und kaum bezahlbare weitere Kapazitätsausweitungen in Kauf nehmen wird.

In den »goldenen« 1980er Jahren schien das Phänomen der Überbelegung vorübergehend gebannt zu sein. Stagnierende oder teilweise rückläufige Gefangeneneraten bei einer moderaten Sanktionspolitik, insbesondere im Jugendstrafrecht, versprachen echte Qualitätsverbesserungen im Strafvollzug, wenn die Personalausstattung gehalten und die Rahmenbedingungen der Betreuung weiter kontinuierlich verbessert werden könnten. Heute spricht davon kaum noch jemand. Der Personalbestand wird trotz steigender Gefangenzahlen eher ab- denn ausgebaut, die Überbelegung führt zum Abbau von Resozialisierungsangeboten (Freizeiträume werden zu Haft-räumen umgewidmet etc.) und einer erheblichen Arbeitslosigkeit. Die Mehrfachbelegung von Einzelhaft-räumen hat zu menschenunwürdigen, verfassungswidrigen Zuständen geführt (vgl. BVerfG EuGRZ 2002, S. 196, 198). Kurz: der Verwahrvollzug der 60er Jahre droht wiederzukehren – wenn gleich sicherlich auf höherem Lebensstandard. Auf das Personal wirkt diese Entwicklung verstärkt demotivierend und der Gesetzgeber schickt sich an, das Ganze zu legitimieren, indem die Sicherheit als gleichwertiges Vollzugsziel deklariert wird, dem im Zweifel sogar Vorrang einzuräumen ist (vgl. zur Kritik der hessischen Initiative, die inzwischen vom Bundesrat verabschiedet wurde, Dünkel NK 1/2003, S. 8 f.). Das sich in den 1990er Jahren verschärfende Problem der Überbelegung ist keine deutsche Besonderheit, sondern in vielen europäischen Ländern verbreitet (vgl. Dünkel/Morgenstern in FS für Müller-Dietz 2001, S. 133 ff.). Dies hatte den Europarat Ende der 90er Jahre zu einer umfassenden Bestandsaufnahme und der Verabschiedung der Recommendation R (99) 22 veranlasst (vgl. www.coe.int).

Das Ausmaß der Überbelegung

Wie stellt sich die aktuelle Belegungssituation in Deutschland und in den einzelnen Bundesländern dar? Am 31.3.2003 befanden sich knapp 82.000 Gefangene in deutschen Gefängnissen, was bei ca. 78.000 Haftplätzen schon nominal eine Auslastung von 105 % bzw. Überbelegung von 5 % ausmacht. Allerdings ist unter Vollzugspraktikern unbestritten, dass Gefängnisse bei einer Auslastung von 85-90 % bereits als voll belegt anzusehen sind. Dies würde bedeuten, dass der geschlossene Vollzug bundesweit überbelegt ist. Es gibt derzeit nur ein Bundesland, nämlich Bremen, das mit einer Auslastung von 91 % noch eine einigermaßen erträgliche Situation aufweist. Eine besonders gravierende Überbelegung des geschlossenen Vollzugs ist in Baden-Württemberg (+16 %), Hessen (+18 %) und vor allem in Thüringen (+21 %) erkennbar (vgl. *Abbildung 1*). Der Befund einer zum Teil gravierenden Überbelegung im geschlossenen bei vielfach ungenutzten Kapazitäten im offenen Vollzug erstaunt umso mehr, als man eigentlich eine bessere Auslastung und Verteilung von Seiten der Länderjustizministerien erwarten müsste. Denn wenn es dem großen Flächenland Nordrhein-Westfalen bei einem ohnehin hohen Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug von 32 % gelingt, den offenen Vollzug sogar noch mehr auszulasten als den geschlossenen Vollzug (s. *Abbildung 1*), so müsste das doch in

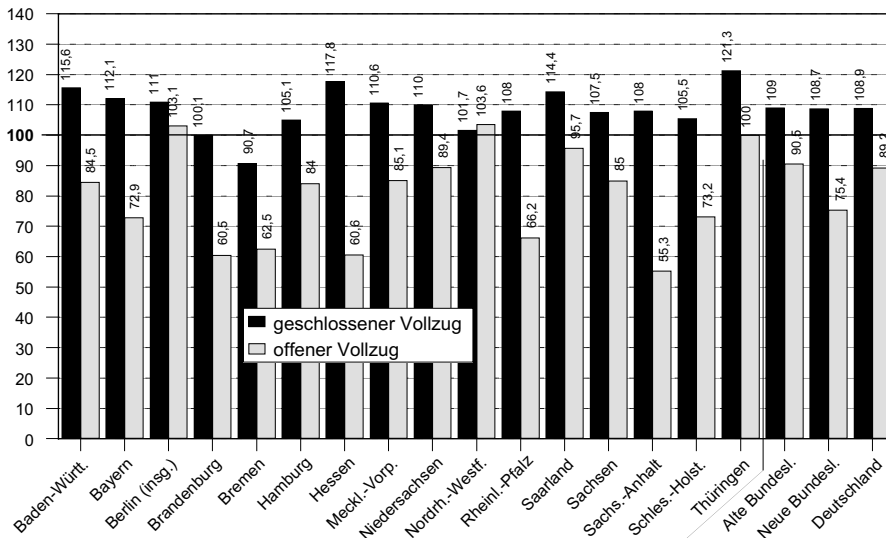
einem Land wie Sachsen-Anhalt, das nur knapp 5 % der Gefangenen stichtagsbezogen im offenen Vollzug unterbringt, noch leichter möglich sein. Die Realität ist mehr als unbefriedigend: In Sachsen-Anhalt standen zum Stichtag 31.3.2003

Tabelle 1: Anteil von Strafgefangenen im offenen Vollzug 1996 und 2003
(Erwachsenenstrafvollzug, Stichtag 30.6.1996 und 31.3.2003)*

Bundesland	1996	2003
Baden-Württemberg	18,7 %	18,8 %
Bayern	7,1 %	7,5 %
Berlin	30,6 %	34,5 %
Brandenburg	15,2 %	12,4 %
Bremen	19,9 %	13,1 %
Hamburg	31,3 %	26,1 %
Hessen	27,3 %	12,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	12,5 %	17,8 %
Niedersachsen	28,4 %	24,9 %
Nordrhein-Westfalen	29,0 %	31,9 %
Rheinland-Pfalz	16,3 %	12,5 %
Saarland	21,5 %	22,3 %
Sachsen	6,1 %	9,6 %
Sachsen-Anhalt	3,0 %	4,9 %
Schleswig-Holstein	13,1 %	10,9 %
Thüringen	3,0 %	7,6 %
Alte Bundesländer insg.	22,5 %	21,6 %
Neue Bundesländer insgesamt	7,7 %	9,8 %
BRD insgesamt	20,8 %	19,7 %

* Quelle: Dünkel/Kunkat NK 2/1997, S. 26 (für 1996); für 2003: eigene Berechnungen nach www.destatis.de, Onlinepublikationen des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 1: Belegungsdichte im geschlossenen und offenen Strafvollzug
Straf- und Untersuchungsgefängnisse pro 100 Haftplätze am 31.3.2003



fast die Hälfte der ohnehin wenigen offenen Haftplätze leer (Auslastung: 55 %). Die eindeutige politischen Vorgaben werden in Hessen deutlich: nicht nur, dass man den Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug von stichtagsbezogen 27 % im Jahr 1996 (vgl. *Diinkel/Kunkat* NK 2/1997, S. 26) auf 12 %, d.h. weniger als die Hälfte, reduziert hat, sondern dass das reduzierte Platzangebot im offenen Vollzug nur noch zu 61 % ausgelastet ist, erscheint skandalös. Nicht viel besser und auf vergleichbar niedrigem Niveau ist die Auslastung des offenen Vollzugs in Brandenburg und in Rheinland-Pfalz. Auch in diesen Bundesländern ist der Anteil von im offenen Vollzug untergebrachten Gefangenen deutlich rückläufig, während Berlin und Mecklenburg-Vorpommern den offenen Vollzug in den 90er Jahren noch weiter ausgebaut haben (Tabelle 1).

Das Ergebnis ist eine heterogene Vollzugslandschaft, wie man sie sich extremen kaum vorstellen kann: auf der einen Seite Bundesländer mit Anteilen von 5-8 % der Gefangenen im offenen Vollzug (Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen) und auf der anderen Seite Länder mit Anteilen von 25-35 % (Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen), also bis zu sieben Mal so hohe Anteile.

Dass dies nicht durch eine besonders schwierige Vollzugspopulation bedingt ist, ergab eine stichtagsbezogene Auswertung der Deliktstruktur der Insassen (für den 31.3.2002). In Nordrhein-Westfalen war beispielsweise der Anteil von Gewalt- und Sexualtätern praktisch identisch im Vergleich zu Bayern (35,4 % : 35,6 %). In Mecklenburg-Vorpommern machten diese Deliktgruppen nicht weniger als 50 % des Erwachsenenvollzugs aus, in Thüringen dagegen nur 38,5 % (vgl. www.uni-greifswald.de/~ls3/), dort unter Veröffentlichungen – Internet – GIS.

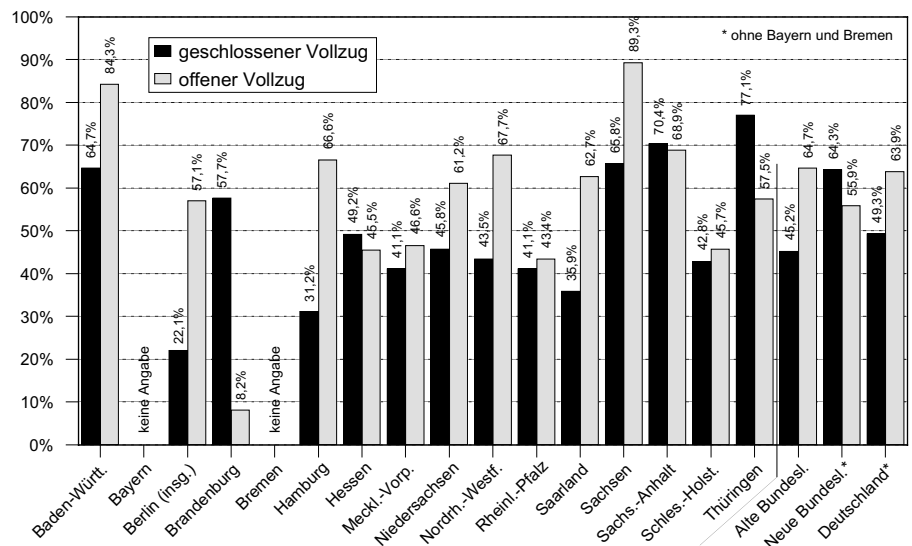
Der Ausbau des offenen Vollzugs und seine Auslastung einerseits und damit im Zusammenhang stehend die Überbelegung im geschlossenen Vollzug sind also nicht von außen auferlegte Sachzwänge angesichts einer sich wandelnden Vollzugspopulation und damit einhergehenden Sicherheitserfordernissen, sondern die bewusste vollzugspolitische Entscheidung, den Auftrag des StVollzG im Hinblick auf einen überleitungsorientierten Behandlungsvollzug mehr oder weniger ernst zu nehmen. Es ist nicht ersichtlich, dass Länder wie Berlin oder Nordrhein-Westfalen, die etwa ein Drittel der Gefangenen jeweils im offenen Vollzug untergebracht haben, größere Sicherheitsprobleme haben als Bayern oder Sach-

sen-Anhalt mit einer insoweit ausgesprochen restriktiven Politik.

Gemeinschaftliche Unterbringung als »verdeckte« Überbelegung

Abgesehen von den offenkundigen Zahlen zur Überbelegung gibt es noch eine Art »verdeckte« zusätzliche Überbelegung, wenn man die Anteile gemeinschaftlicher Unterbringung von Gefangenen bedenkt. So waren am 31.3.2003 in Gesamtdeutschland 49 % der Gefangenen im geschlossenen Vollzug entgegen § 18 Abs. 1 StVollzG gemeinschaftlich untergebracht (ohne Bayern und Bremen, die hierzu keine Zahlen angeben, handelte es sich absolut um 28.427 Gefangene, vgl. *Abbildung 2*). Die erwähnten Entscheidungen haben diesen Zustand, soweit es sich um die Doppelbelegung von Einzelzellen ohne abgetrennten Sanitärbereich handelt, als menschenunwürdig und damit verfassungswidrig gebrandmarkt. Um einen verfassungsgemäßen Vollzug zu gewährleisten, bedarf es – selbst wenn man berücksichtigt, dass etliche (vor allem ausländische) Gefangene die Gemeinschaftsunterbringung wünschen – mindestens 20.000 zusätzlicher Haftplätze. Diesbezüglich sind die neuen Bundesländer, vor allem Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit 66-77 % gemeinschaftlicher Unterbringung, besonders betroffen. Nach wie vor sind die Herstellungskosten eines Haftplatzes mit 100.000 –150.000 Euro zu veranschlagen, geschweige denn die Folgekosten des sächlichen und personellen Unterhalts von Anstalten, die bei durchschnittlich 80,- Euro pro Tag und Gefangener liegen. Angesichts (angeblich) leerer Haushaltskassen kann nur verwundern, wie es den Länder nach einer Umfrage von 2000 gelingt, insgesamt weitere 10–12.000 neue Haftplätze zu bauen (vgl.

Abbildung 2: Anteil gemeinschaftlicher Unterbringung im geschlossenen und offenen Strafvollzug am 31.3.2003



Dünkel/Drenkhahn NK 2/2001, S. 18). Dies wird aber bei weitem nicht ausreichen, will man die aktuelle Überbelegung und die gesetzeswidrige Gemeinschaftsunterbringung beseitigen. Daher erscheint es sinnvoll und notwendig, andere Perspektiven als den Ausbau von Gefängniskapazitäten zu entwickeln.

Dass *Gefangenenraten nicht Schicksal*, sondern in erster Linie *Ergebnis kriminalpolitischer Orientierungen und Entscheidungen* sind, zeigt nicht nur der internationale (vgl. hierzu *Dünkel/Snacken* NK 4/2000, S. 31 ff.), sondern auch der nationale Bundesländervergleich. *Maelicke* (in diesem Heft) beschreibt ausführlich das im Hinblick auf Haftvermeidung besonders ausgeprägte kriminalpolitische Klima in Schleswig-Holstein. Nach wie vor liegt die Gefangenenrate in Schleswig-Holstein unter 60 pro 100.000 der Wohnbevölkerung, eine Rate, wie sie in Europa vorwiegend nur in den skandinavischen Ländern üblich ist. Der Bundesdurchschnitt der Gefangenenraten von 98,9 zum Stichtag 31.3.2003 ist gegenüber Schleswig-Holstein um 67 % erhöht. Dass die Stadtstaaten Hamburg und Berlin bis zu dreimal höhere Gefangenenraten als Schleswig-Holstein aufweisen, mag mit der Kriminalitätsbelastung und -struktur teilweise erklärbar sein, jedoch gilt dies nicht für Bayern (99,2 Gefangene pro 100.000), Hessen (102,4) oder Rheinland-Pfalz (97,2).

Gegenläufige Entwicklung von Gefangenenrate und Kriminalitätsziffern

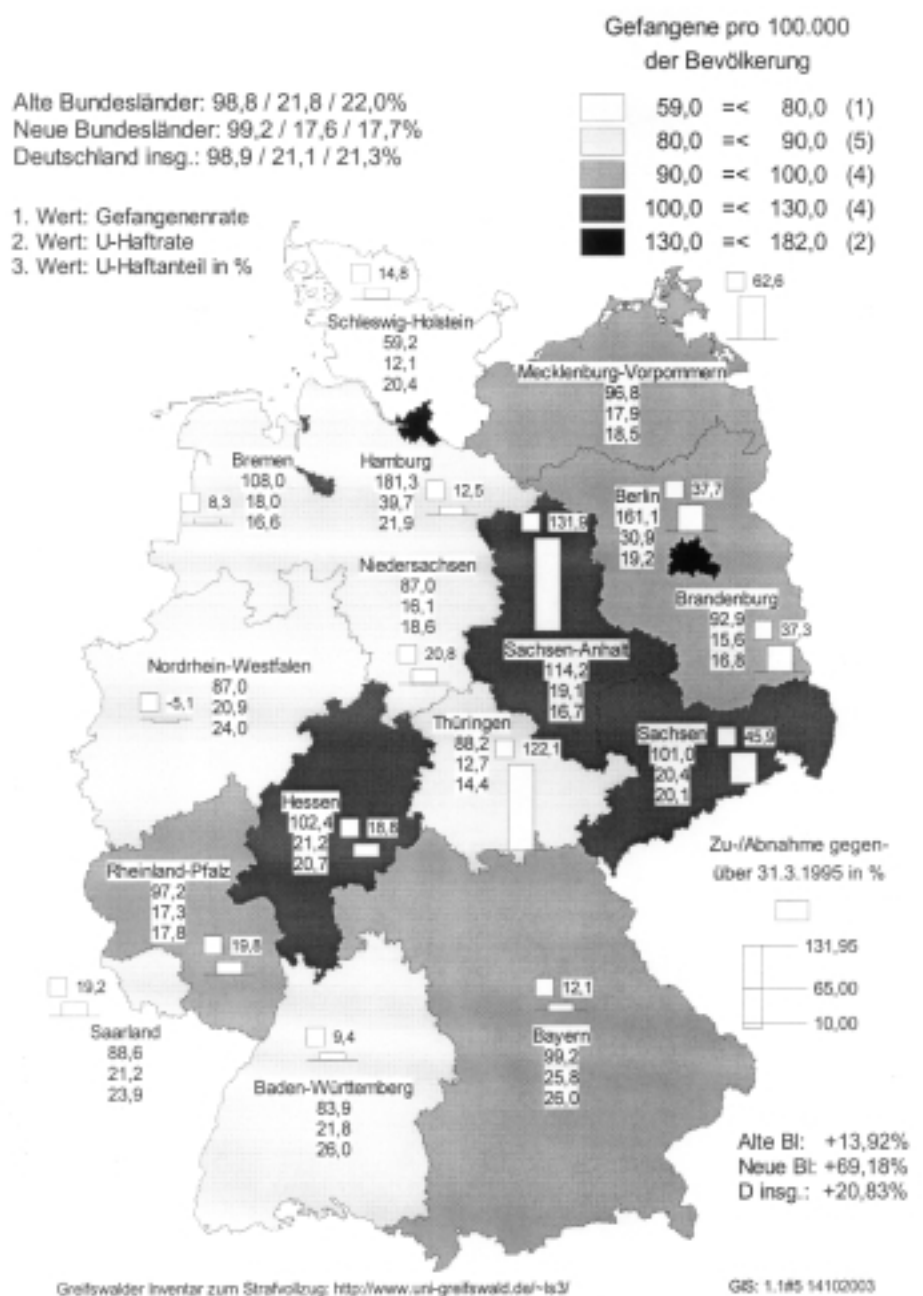
Interessant sind die Veränderungen der Gefangenenraten im Bundesländervergleich im Zeitraum seit 1995. Dieser Vergleichszeitraum wurde gewählt, weil sich seit Mitte der 1990er Jahre die Kriminalitätsraten vor allem in den neuen Bundesländern stabilisiert haben, z. T. sogar leicht rückläufig sind. Der Anstieg der Gefangenenrate von fast 70 % in den neuen und 14 % in den alten Bundesländern hat also weniger mit der Kriminalitätsentwicklung als mit anderen Faktoren zu tun. Einen wesentlichen Beitrag dürften die Strafrechtsreformgesetze von 1998 (Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26.1.1998 und das 6. StRG vom 1.4.1998) geleistet haben, mit denen die Strafrahmen für Gewaltdelikte (z. B. gefährliche Körperverletzung) zum Teil deutlich verschärft wurden. Im Bereich der gefährlichen Körperverletzung hat sich demgemäß die Sanktionspraxis fundamental gewandelt. Wurden 1995 noch ca. 60 % der Verurteilten in den alten Bundesländern lediglich mit einer Geldstrafe belegt und knapp 40 % mit Freiheitsstrafe, die in drei Viertel der Fälle zur Bewährung ausgesetzt wurde, so verdoppelte sich der Freiheitsstrafenanteil nahezu und machte im Jahr 2000 71 % aus (allerdings mit einer Aussetzungsrate von 78 %; berechnet nach *Strafverfolgungsstatistik* 1995; 2000). Im Bereich der Sexualdelikte haben sich die Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren verdoppelt, im übrigen fand im unteren Straflängerbereich ein Austausch zwischen der

kurzen Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr (Abnahme) und Freiheitsstrafen von einem bis zu zwei Jahren (Zunahme) statt.

Es gibt im übrigen plausible Hinweise dafür, dass zumindest in diesen Deliktsbereichen die bedingte Entlassung restriktiver gehandhabt wird, obwohl der Gesetzgeber bei den Änderungen zu § 57 StGB lediglich eine Klarstellung und keine Verschärfung beabsichtigte (vgl. hierzu *Cornel MschKrim* 2002, 424 ff., der allerdings die praktischen Auswirkungen für eher gering hält; *Dünkel in Nomos-Kommentar* § 57 Rn. 14 ff. m. jew. w. N.).

Bemerkenswert erscheint wiederum die differenzierte Analyse der Zuwachsraten im Bundesländervergleich. In den neuen Bundesländern hat sich die Gefangenenrate in Sachsen-Anhalt und in Thüringen mehr als verdoppelt (+132 % bzw. +122 %), während Brandenburg und Sachsen eine vergleichsweise »geringe« Zuwachsrate (+37 % bzw. +46 %) zu verzeichnen hatten. In den alten Bundesländern kamen Hessen, das Saarland (jeweils +19 %), Rheinland-Pfalz (+20 %) und Niedersachsen (+21 %) auf überdurchschnittliche Zuwachsraten, während Nordrhein-Westfalen im

Abbildung 3: Gefangenenrate im Bundesländervergleich am 31.3.2003 und Veränderungen gegenüber 1995



gleichen Zeitraum sogar einen Rückgang von 5 % zu verzeichnen hatte (vgl. Abb.). Die Ursachen hierfür sind komplex. Eine Studie des KFN für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein hat gezeigt, dass die Strafzumessungspraxis in Niedersachsen in den 1990er Jahren sich im Gegensatz zu Schleswig-Holstein verschärft hat. Für die anderen Bundesländer fehlt einschlägige Forschung, so dass wir uns hier mit plausiblen Hypothesen begnügen müssen. Naheliegend dürfte sein, dass sich das kriminalpolitische Klima in Hessen nach dem Regierungswechsel 1998 gewandelt hat, wengleich die Justiz natürlich (und zum Glück) von politischer Einflussnahme unabhängig ist bzw. sein sollte und gegenüber Zeitströmungen weitgehend resistent zu sein scheint.

Gefangenenraten sind steuerbar!

Als *Fazit* aus den unterschiedlichen nationalen und internationalen Entwicklungen kann festgehalten werden, dass *Gefangenenraten nicht »Schicksal« sondern kriminalpolitisch steuerbar* sind. Damit wird deutlich, dass eine »reduktionistische«, auf Haftvermeidung und Haftverkürzung orientierte Kriminalpolitik eine konkrete und sinnvolle Perspektive darstellt. *Neue Steuerungsmodelle* dürfen nicht nur auf den Strafvollzug und die Verwaltung begrenzt werden, sondern sollten *auch in der Kriminalpolitik* zur Selbstverständlichkeit werden. Auch das Strafrecht muss sich ökonomischen Analysen öffnen und am geringstmöglichen Eingriff in Freiheitsrechte orientierte Kosten-Nutzen-Überlegungen zulassen. Vorbildlich erscheint die Strafrechtspolitik in den skandinavischen Ländern, die ganz gezielt einen Anstieg der Gefangenenraten seit Jahrzehnten erfolgreich weitgehend verhindert und im Falle Finnlands eine erhebliche Reduktion erreicht haben.

Wir stehen in Deutschland vor der Frage, ob wir eher dem amerikanischen – bzw., um europäische Beispiele zu nennen: dem englischen oder niederländischen – Weg mit einem drastischen Ausbau des Gefängniswesens folgen wollen oder gezielte Maßnahmen zur Haftvermeidung bzw. Haftverkürzung umsetzen. Vorbild für letztere Strategie sind die skandinavischen Länder, insbesondere Finnland, das seine Gefängnispopulation seit Anfang der 80er Jahre halbiert hat und 2001 mit 55 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung erheblich unter dem bundesdeutschen Niveau (98) bleibt. In den USA hat sich die Gefängnispopulation in den letzten 20 Jahren verdreifacht und liegt mit knapp 700 Gefangenen pro 100.000 Einwohner weltweit mit Russland an der Spitze.

Strategien gegen die Überbelegung

Die Reduzierung von Gefangenenraten ist grundsätzlich durch zwei Strategien möglich (die – wie das finnische Beispiel zeigt – auch miteinander kombiniert werden können): Einmal durch die Reduzierung des »In-puts« (*Front-door-Strategie*), d.h.

die Ausweitung von Alternativen, die die Freiheitsstrafe tatsächlich ersetzen. Zum anderen durch eine Erhöhung des »Out-puts« (*Back-door-Strategie*), d.h. die Verkürzung der Haftzeiten durch vermehrte und frühere bedingte Entlassungen.

Ein Abbau der (Über-)Belegung ist in Deutschland vor allem durch eine Verkürzung der durchschnittlich verbüßten Haftzeiten möglich (*Back-door*), während der Anteil von zu Freiheitsstrafe Verurteilten (seit den 70er Jahren jeweils ca. 6 % der Verurteilten bei ansteigenden Zahlen informeller Erledigung) kaum noch reduzierbar sein dürfte, wengleich es im Bereich der kurzen Freiheitsstrafen – wie der aktuelle Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums aufzeigt – noch gewisse Potenziale der Haftvermeidung im Sinne der *Front-door-Strategie* gibt. ist

Die *Absenkung von Strafrahmen* (z. B. bei Eigentums- und Vermögens- sowie Drogendelikten) bzw. die *deutliche Verkürzung der tatsächlichen Verbüßungszeiten* (beispielsweise durch die Einführung von *Good-time-Regelungen* für arbeitende Gefangene, wie sie das BVerfG in seinem Urteil vom 1.7.1998 zur Arbeitsentlohnung vorgeschlagen hat, vgl. BVerfG NJW 1998, S. 3337 ff.), oder die erleichterte und *frühere bedingte Entlassung* (gem. § 57 StGB) sind *mögliche Strategien einer »reduktionistischen« Kriminalpolitik*. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass *automatische* Haftzeitreduzierungen im Sinne der *Good-time-Regelungen* erhebliche Probleme der Gleichbehandlung aufwerfen, vor allem wenn es der Vollzugsverwaltung nicht gelingt, für alle Gefangenen Arbeit zu beschaffen. Die Regelung in § 43 Abs. 9, 10 StVollzG (sechs Tage Haftzeitreduzierung pro Arbeitsjahr) ist im internationalen Maßstab jedenfalls als völlig unzulängliche und mutlose Haftvermeidungsstrategie anzusehen, wenn man bedenkt, dass in Griechenland, Frankreich oder Italien ein Viertel bis zur Hälfte der Strafe durch Arbeit und Wohlerhalten reduziert werden kann (vgl. *Dünkel in Nomos-Kommentar zum StGB*, § 57 Rn. 89, 95).

Das in Deutschland beachtliche Phänomen der Ersatzfreiheitsstrafenverbüßung kann nach den Erfahrungen in einigen Bundesländern durch den Ausbau gemeinnütziger Arbeit weitgehend gelöst werden und zu einer Entspannung des Überbelegungsproblems beitragen (vgl. als positives Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, *Dünkel/Scheel/Grosser BewHi* 2002, S. 56 ff.). Insoweit kann auch der Ausbau der gemeinnützigen Arbeit als Ersatzstrafe entlastend wirken, indem die Beibehaltungsprobleme bei der Geldstrafe bezüglich mittelloser Verurteilter reduziert werden. Die Ersatzstrafenlösung auch für den Bereich der vollstreckbaren kurzen und mittleren Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr wäre eine vorzugswürdige Lösung im Vergleich zur Einführung der gemeinnützigen Arbeit als Hauptsanktion. Dem trug der Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vom 8.12.2000 Rechnung (zugänglich im Internet unter www.bmj.bund.de/ger/service/gesetzgebungsvorhaben/), indem er die Erweiterung der Gemeinnützigen Arbeit im Bereich von Geldstrafen (zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen) und

die Einführung als Ersatzstrafe im Bereich von zu verbüßenden Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten sowie von Bewährungsstrafen bis zu einem Jahr vorschlug (vgl. §§ 43, 55a des Entwurfs; wengiger weit gehend der Entwurf der Regierungskoalitionsparteien vom Juni 2002 und der aktuelle Referentenentwurf vom Juni 2003, vgl. hierzu *Dünkel* in diesem Heft). Auch die erleichterte Halbstrafenentlassung bei Erstinhaftierten (unter Wegfall der bisherigen Obergrenze von Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren, vgl. § 57 Abs. 2 Nr. 1 StGB) könnte entlastend wirken. Im übrigen sollte die *Prognoseformel* des § 57 Abs. 1 dahingehend geändert werden, dass eine Entlassung nach zwei Dritteln, bei Erstverbüßern nach der Hälfte der Strafe *regelmäßig zu erfolgen hat*, es sei denn, es liegen konkrete Tatsachen für eine eindeutig ungünstige Prognose vor. Eine solche Regelentlassung entspräche der Rechtslage bzw. Praxis in einigen Nachbarländern wie Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Österreich oder der Schweiz (vgl. *Dünkel in Nomos-Kommentar zum StGB* § 57 Rn. 89, 94 m. w. N.) und ist auch unter empirisch-kriminologischen sowie dogmatischen Aspekten der Konsequenzen unsicherer Prognosen im sogenannten Mittelfeld begründbar (vgl. hierzu grundlegend *Frisch*, Prognoseentscheidungen im Strafrecht, 1983 und in *ZStW* 1990, 707 ff.). Die bedingte Entlassung, ggf. in Verbindung mit von der Bewährungshilfe zu unterstützenden Auflagen und Weisungen, sowie der damit einhergehende Motivationsdruck sind spezialpräventiv auch aus der Sicht des Opferschutzes allemal als wirksamer einzuschätzen als die Vollverbüßung (selbst wenn diese mit einer Führungsaufsicht verbunden sein sollte).

Der Europarat hat in seiner Empfehlung aus dem Jahre 1999 (*Recommendation R (99) 22*) den richtigen Weg gewiesen: es geht um die Reduzierung bzw. Verkürzung langer Freiheitsstrafen (bzw. der tatsächlichen Verbüßungszeiten) einerseits und um die Ersetzung kurzer Freiheitsstrafen durch ambulante Sanktionen andererseits. Soweit er für die Einführung neuer ambulanter Maßnahmen plädiert (z.B. gemeinnützige Arbeit, soziales Training u.ä., »*intermediate treatment*«), wird betont, darauf zu achten, dass diese tatsächlich Freiheitsentzug und nicht andere ambulante Sanktionen ersetzen. Der *Neubau von Haftanstalten* (soweit es um die *Erweiterung* von Haftplatzkapazitäten und nicht lediglich die Qualitätsverbesserung durch Ersatzbauten geht) erscheint demgegenüber die schlechteste und teuerste Form, das Problem der Überbelegung zu lösen.

Prof. Dr. Frieder Dünkel lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald und ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift; Bernd Geng ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald